COMISIÓN DE ASUNTOS INTERNACIONALES

(Sesión celebrada el día 12 de abril de 2018).

SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 16:34).

–Comunicamos a los señores senadores que el canciller Nin Novoa recién podría concurrir a la comisión el 31 de mayo, porque tiene algunos viajes antes de esa fecha. Por lo tanto, si los señores senadores estuvieran de acuerdo, haríamos la citación para la comparecencia del canciller Nin Novoa para el 31 de mayo, con todos los objetivos que nos habíamos fijado.

(Apoyados).

–Antes de recibir a los integrantes del Instituto de Derecho Internacional Privado de la UdelaR para el tratamiento del proyecto de ley por el que se establecen normas para el arbitraje comercial internacional, para el cual la señora senadora Alonso preparó un informe que volveremos a enviar a los efectos de que en la próxima sesión podamos comenzar su tratamiento, les damos la palabra al señor senador Otheguy, que ha presentado un informe sobre la capa de ozono, y a la señora senadora Xavier, quien tiene un informe sobre prohibición de armas nucleares para que nos cuenten al respecto.

SEÑOR OTHEGUY.- Muy brevemente, señora presidenta. Estamos informando acerca de la enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal –suscrita por el Uruguay–relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. Esta enmienda que tenemos por escrito representa una contribución fundamental para seguir generando políticas –en este caso, hay un conjunto muy importante de países que la han suscrito– para contribuir a la reducción de gases que provocan el efecto invernadero y que, por lo tanto, afectan en gran forma al medio ambiente.

Oportunamente, cuando este proyecto de ley ingrese al Plenario expondremos los fundamentos acerca de la necesidad de aprobar esta enmienda, para no quitarle más tiempo a la comisión. Dichos fundamentos figuran en el informe escrito que tienen los señores senadores.

SEÑORA PRESIDENTA.- Se repartió por secretaría.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–7 en 7. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Si los señores senadores están de acuerdo, el miembro informante será el señor senador Otheguy.

(Apoyados).

–En cuanto al *Tratado sobre la prohibición de armas nucleares,* tiene la palabra la senadora Xavier.

SEÑORA XAVIER.- Este informe también fue distribuido, y brevemente diré que es un tratado de prohibición de armas nucleares que complementa el tratado de no proliferación de armas nucleares. Durante su tratamiento se generó toda una discusión, pero queda claro que coadyuva al tratado

existente, trazando una hoja de ruta que nos conduce a un mundo libre de armas nucleares. Uruguay, como estado no poseedor de armas nucleares, miembro de la primera zona libre de armas nucleares establecida por el tratado de Tlatelolco, miembro de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur –Zopacas– y parte del tratado de no proliferación de armas nucleares está comprometido con el fortalecimiento de la forma de desarme y no proliferación. Por tanto, es muy importante ratificar el tratado.

Este es un mensaje que debemos dar quienes estamos comprometidos con el tema porque al momento solo cinco países lo han ratificado. Más allá de lo difícil que fue su negociación y de la ausencia de países importantes que sí poseen armas nucleares, el mundo tiene que dar una respuesta, y creemos que este tratado que consta de un preámbulo y 20 artículos constituye esa verdadera hoja de ruta que nos guía hacia la eliminación de esas armas. Para que tengan en cuenta, señalo que este tratado lo ratificó Ciudad del Vaticano, Tailandia, Guyana, México y Cuba. Por ello, sería muy importante continuar con esa ratificación como forma de que el mundo dé respuesta a este tema.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota).

–7 en 7. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Se propone como miembro informante a la señora senadora Xavier.

(Apoyados).

(Ingresan a sala los representantes del Instituto de Derecho Internacional Privado de la UdelaR).

–La Comisión de Asuntos Internacionales tiene el agrado de recibir a los representantes del Instituto de Derecho Internacional Privado de la UdelaR, la doctora Cecilia Fresnedo y el doctor Gonzalo Lorenzo, a los efectos de que informen sobre este proyecto de ley del Poder Ejecutivo de Arbitraje Comercial Internacional.

SEÑORA FRESNEDO.- Agradezco muy especialmente a esta comisión por habernos invitado y me pongo a las órdenes de los señores senadores para colaborar en lo que entiendan pertinente.

Nos encontramos aquí en representación del Instituto uruguayo de Derecho Internacional Privado de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, del cual soy directora y el doctor Lorenzo, secretario académico. Quisiera remarcar algunos puntos, aunque supongo que los señores senadores ya los tienen en el expediente y en la documentación que manejan, pero me parece fundamental hacerlo. Creo que se trata de un proyecto de ley absolutamente necesario desde el punto de vista práctico y que no traería más que ventajas al país. ¿Por qué? Porque somos el único país latinoamericano y de los pocos en el mundo que no tenemos ley nacional sobre arbitraje comercial internacional. El capítulo de arbitraje comercial que figura en el CGP –Código General del Proceso– regula exclusivamente el arbitraje doméstico; no contamos, reitero, con ley nacional que regule el arbitraje comercial internacional. Esto tiene muchas desventajas graves. La primera, desde el punto de vista técnico jurídico y del relacionamiento del Uruguay con el mundo, es que desde el siglo XIX nuestro país ha ratificado una cantidad de instrumentos convencionales internacionales que admiten y regulan el arbitraje internacional. Cabe citar los Tratados de Montevideo de 1889 y de 1940, la Convención de Nueva York de Naciones Unidas de 1958 y dos Convenciones Interamericanas, aprobadas en el ámbito de la OEA. Insisto, todo aprobado y ratificado por nuestro país, lo que significa que desde hace muchos años integran el orden jurídico uruguayo. Las dos Convenciones Interamericanas son: la de 1975 sobre Arbitraje Comercial Internacional y la de 1979 sobre Eficacia Extraterritorial de Sentencias y Laudos Arbitrales Extranjeros.

Tenemos dos protocolos, en realidad, dos acuerdos del Mercosur sobre arbitraje comercial internacional. Quiere decir que tenemos una batería enorme de textos convencionales vigentes, o sea que la postura de Uruguay frente al arbitraje comercial internacional viene siendo dada desde el siglo XIX, siempre en el mismo sentido, de aceptarlo.

En la práctica hemos tenido una actitud sumamente respetuosa de nuestra jurisprudencia, y ni que hablar de la doctrina, frente al arbitraje comercial internacional.

Entonces, ¿qué sucede? Esta ley es la que regula la parte interna procedimental, es la que complementa los textos convencionales. Por tanto, si no tenemos este complemento estamos en desventaja frente a todos los Estados que sí la tienen. Creo que esa desventaja en la que nos encontramos hoy es desfavorable para el país desde el punto de vista económico y laboral, y voy a decirles por qué. Los arbitrajes comerciales internacionales, siendo institucionales –por ejemplo un arbitraje en el ámbito de la Cámara de Comercio Internacional o cosas así– se fijan muy bien antes de elegir sede.

Los operadores jurídicos, los abogados, que están negociando un contrato internacional y que pactan arbitraje tienen que negociar la sede del arbitraje y ahí es cuando Uruguay está en inferioridad de condiciones. ¿Por qué? Porque lo primero que averigua el abogado o la institución es si el país tiene ley de arbitraje. La gran mayoría de los países que tienen ley de arbitraje tienen una ley elaborada en base a la ley modelo de Uncitral, que es una ley de Naciones Unidas aprobada en 1985, con unas mínimas enmiendas –las enmiendas de 2006– que actualizan ese texto, más que nada desde el punto de vista tecnológico, entre otras cosas.

Entonces, ¿qué sucede? La ley modelo tiene por finalidad servir de modelo –como su propio nombre lo indica– al legislador. Los países toman esa ley modelo y la transforman en ley interna, haciéndole más o menos ajustes para adaptarla a su propio ordenamiento jurídico.

Es un impedimento grave para tener arbitrajes en el país –o sea, para que Uruguay sea elegido país sede de un arbitraje internacional– el hecho de no tener ley de Derecho Internacional Privado.

¿Por qué decía que esto tenía consecuencias económicas y laborales? Porque los arbitrajes son una estupenda fuente de trabajo para los abogados. Es el caso de todos los abogados jóvenes que de repente están luchando por abrirse camino.

Otra cosa muy interesante para destacar –no sé si ustedes lo saben, quizás sí– es que todas nuestras universidades –tanto la Universidad de la República como las privadas– participan en las competencias internacionales de arbitraje. Nosotros, que estamos aquí en representación de la Universidad de la República, podemos decirles que empezó hace muy poco, a instancias del decano Uriarte –lamentablemente fallecido el año pasado en forma prematura–, quien tuvo la iniciativa de que la Universidad de la República no se quedara atrás en estas competencias internacionales, a pesar de todas las limitaciones económicas que tenemos en la Universidad. A veces los muchachos van a esas competencias haciéndose cargo de los pasajes, hoteles y demás; cuando alquilan una casa, comparten los gastos, y todo eso lo hacen para ahorrar. En esas competencias internacionales han tenido resultados espectaculares.

A lo que voy es que se trata de un mecanismo de solución de diferendos que cada vez tiene más aceptación en el mundo. No es que no la tuviera antes, pero lo que sucede es que cada vez la tiene más.

No violenta ningún principio, absolutamente ninguno, del ordenamiento jurídico uruguayo porque, primero, como les decía, ya está incorporado a través de todas esas convenciones que tenemos vigentes. Pero, además, el arbitraje igual va a llevarse a cabo. Lo que está en juego es si se va a elegir a Uruguay como sede o a otro país. Y si se elige otro país, todas las consecuencias económicas que eso tiene, todo el movimiento económico y laboral que genera, va en beneficio del otro país. Concretamente, nosotros tenemos una fuerte competencia de Brasil y Chile, que tienen ley de arbitraje, tomada de la ley modelo de Uncitral. Por ejemplo, a falta de un acuerdo de las partes por la sede, la CCI va a elegir un país que tenga ley, como Chile o Brasil, dentro de la región.

Por consiguiente, esto no es competencia del Poder Judicial porque las empresas que optan por el arbitraje, lo hacen sea que la sede se establezca en Uruguay o en otro país. Lo único que se va a lograr con esto es incidir para que el arbitraje se haga acá o en el extranjero.

Por otra parte, frente al comercio internacional, tener ley de arbitraje da certezas. ¿Por qué? Muchas veces los jueces estatales intervienen en un juicio arbitral y en distintas instancias, como por ejemplo cuando hay que ejercer coacción, como trabar una medida cautelar o ejecutar un laudo.

Incluso, muchas veces intervienen al comienzo, cuando se trata de dirimir una excepción de incompetencia, es decir, si es competente el juez estatal o el tribunal arbitral, o si es válida o no la cláusula arbitral incluida en un contrato; si el planteo se hace en sede judicial, lo resuelven los jueces. Entonces, cada uno tiene su rol y no interfiere en el de los jueces.

Por lo tanto, al no haber ley de arbitraje los jueces se enfrentan a un vacío legal, y eso genera incerteza. En general se integra ese vacío recurriendo a los fundamentos de las leyes análogas, a la doctrina más recibida, etcétera. Pero eso no da certeza a los operadores jurídicos internacionales.

SEÑOR LORENZO.- Solo quiero destacar dos puntos. En primer lugar –seguramente los miembros de la comisión lo tienen más claro, pero creo que es bueno reafirmarlo desde el punto de vista de nuestro rol, que es puramente académico–, estamos hablando de un arbitraje comercial privado y no tiene nada que ver con ningún tipo de arbitraje en materia de inversiones, ni de arbitraje internacional respecto de los Estados. Repito que se aplica exclusivamente para relaciones privadas comerciales. Debo decir que el arbitraje tiene que ser pactado de común acuerdo, libremente, entre personas privadas, comerciantes –es decir que no comprende cuestiones de familia ni otras de ese tipo–, para lo cual también esta ley marca un parámetro importante en materia de garantía de consentimiento del arbitraje. En el caso en que se aplican las convenciones internacionales que mencionó la profesora Fresnedo, allí están establecidas las garantías para que un acuerdo sea válido, pero en el ámbito interno no tenemos una norma para aquellos países con los que no tenemos tratado. Me refiero a aquellos casos con países en los que no rigen las convenciones que tenemos aprobadas. Así como tenemos una serie de convenciones y normas en materia de cooperación judicial internacional –como tratados de la OEA, de Naciones Unidas o de La Haya–, y también tenemos el Código General del Proceso para ser utilizado en aquellos casos con países con los que no tenemos normas de cooperación, en esta situación ocurre lo mismo. Contamos con garantías establecidas en los convenios internacionales, pero cuando el caso o la cuestión se plantea con un país con el que no rige ese tratado que ya ha sido ratificado por Uruguay, se genera el vacío al que refirió la profesora. Por eso esta ley viene a cubrir ese vacío y es muy importante porque, efectivamente, fija un marco muy equitativo –al tratarse de una ley modelo de Naciones Unidas, que en principio fue propuesta con la participación de todos los países de la organización– para que este tipo de convenios tengan validez y puedan ser operativos.

SEÑORA PRESIDENTA.- Si ningún señor senador tiene preguntas que formular, voy a hacer la siguiente consulta.

Este proyecto se basa en la ley modelo de 1985, pero aparentemente incorporó todas las actualizaciones desde esa fecha a la actualidad. La pregunta es si esta iniciativa, así como está, es como la ley modelo o admite modificaciones.

SEÑOR LORENZO.- Este proyecto de ley está basado en la ley modelo, pero ya tiene alguna modificación adaptada al derecho uruguayo. Por ejemplo, no se admite que las partes, por su sola voluntad, puedan internacionalizar el arbitraje, para evitar que por esa vía soslayen la ley uruguaya de orden público. Esa modificación ya se hizo en el proyecto de ley que envía el Poder Ejecutivo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Sé que el Instituto de Derecho Internacional Privado fue muy activo en la redacción. Esto quiere decir que compararon la ley modelo con el orden normativo uruguayo e hicieron modificaciones que señala el doctor Lorenzo.

SEÑOR LORENZO.- Exacto y ya vienen en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo.

SEÑORA FRESNEDO.- Negaba con la cabeza porque una vez que se apruebe este proyecto de ley queda firme y, en realidad, esta iniciativa hace ajustes con respecto a la ley modelo.

Toda ley modelo –esta inclusive– es precisamente eso, un modelo; por algo no es una convención destinada a ser aprobada por los Estados. Brinda un modelo a los Estados para que estos lo tomen y lo acomoden. Eso que señaló el doctor Lorenzo de la necesidad de que el arbitraje tenga contactos objetivos con más de un Estado para que sea considerado internacional o, dicho en otras palabras, la prohibición de internacionalizar un arbitraje por la mera voluntad de las partes fue algo que discutió la delegación uruguaya en la reunión de expertos que tuvo lugar en 1993, preparatoria de la 5.º Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado, que se celebró en México en 1994. La convención de contratos lo establece expresamente; esta es una solución diferente

a la europea donde basta que un contrato entrañe conflicto de leyes para que se considere internacional. ¿Qué significa eso en la práctica? Que si las partes incluyen una cláusula de elección de ley extranjera en un contrato que tiene todos sus elementos en un solo país, se internacionaliza el contrato. En cambio Uruguay siempre –aunque la fecha más notoria fue 1993 porque quedó expresamente establecido por escrito– fue contrario a eso y ahora se incorporó en este proyecto de ley.

Por otro lado, la ley modelo debe tener un artículo de diez páginas en materia de medidas cautelares y eso se acotó, se resumió, se sintetizó. Ahora bien, no es que haya cambios; hay ajustes mínimos que se armonizaron con el sistema uruguayo. ¿Con qué sistema uruguayo? Con el sistema uruguayo de Derecho Internacional Privado, no de derecho puramente interno. Observen que si se aprueba este proyecto de ley no se deroga el capítulo de arbitraje del CGP, que para lo interno sigue igualito, no se toca. Esto viene a llenar un vacío, que es la reglamentación del arbitraje comercial internacional.

Otra cosa que omití decir y me parece importante es que por supuesto se trata de arbitraje entre particulares, pero también rige cuando una empresa del Estado actúa en el campo del derecho comercial internacional, como –por decir algo– cuando Antel o UTE compran cable. En todos esos contratos hay cláusulas arbitrales y pienso que al Estado uruguayo le conviene tener herramientas para traer la sede del arbitraje al Uruguay, en lugar de que le digan: «En Uruguay imposible porque no hay ley». No sé si me explico. Claro, no es el Estado actuando *iure gestionis*; es el Estado actuando como empresa, pero me parece que son cosas importantes.

SEÑORA XAVIER.- Gracias por venir. Quiero hacerles una pregunta. El proyecto de ley que estamos considerando es del 30 de noviembre de 2015. ¿Verificaron que hoy, a 2018, no hubiera ninguna normativa aprobada en este período que hiciera necesario otro de esos pequeños ajustes que se realizaron en estos años?

SEÑOR LORENZO.- No la hay.

SEÑOR LACALLE POU.- Señora presidenta: voy a ser muy breve porque la exposición fue muy clara.

En este último ejemplo que se citó estimo que las partes contratantes, al requerir un arbitraje, en principio no elegirían la sede donde está uno de los litigantes.

(Intervención que no se escucha).

–Entonces, parte de la pregunta está respondida. Veo más un tema de atracción, de arbitraje de contratantes extranjeros que asumen a Uruguay como un lugar por determinadas condiciones y, además, por poseer la ley.

SEÑOR LORENZO.- Efectivamente, muchas veces en la negociación entre las partes se busca una sede neutral para evitar, justamente, «la tirada para la querencia». Pero también es común que muchas veces, cuando la otra parte quiere llevar cualquier controversia a su propio país –es muy común que se quiera hacer eso–, la defensa que tienen los operadores uruguayos es decir: «No. Pactemos un arbitraje». Eso es mucho más aceptado y da la posibilidad de generar una instancia equitativa. De todas maneras, hay muchos ejemplos en los que las empresas uruguayas, actuando comercialmente, han pactado arbitrajes. Por ejemplo, en muchos contratos de compraventa de combustible con la empresa venezolana se pactó arbitraje en Venezuela entre Ancap y la empresa venezolana. Quiere decir que el Estado uruguayo se maneja con cierta flexibilidad y tolerancia porque el arbitraje da garantías.

SEÑORA FRESNEDO.- El hecho de tener ley es un argumento que puede servir para ser sede, sobre todo si el otro Estado no tiene ley; si bien la mayoría tienen ley, no la tienen los más de doscientos Estados. Esa información está en la página web de Naciones Unidas. Creo que son casi ochenta estados y ciento y pico de jurisdicciones independientes, si tomamos en cuenta los Estados federales, las colonias, etcétera. Son muchos, pero no todos.

Entonces, ese criterio de que si hay ley puede ser sede y, si no la hay, ya hay un defecto o una contra importante, es algo que manejan no solo los particulares cuando pactan sede, sino las instituciones cuando, a falta de acuerdo, son ellas las que determinan la sede. Me parece que es una cosa importante a tener en cuenta.

SEÑORA PRESIDENTA.- Está claro.

Si no hay más preguntas, agradecemos a la delegación por su comparecencia.

(Se retiran de sala los representantes del Instituto de Derecho Internacional Privado de la UdelaR).

–La Mesa comunica que en la primera sesión de mayo la señora senadora Alonso –que estará presentando un informe escrito y una adenda– realizará una exposición sobre el proyecto, oportunidad en que lo someteremos a votación.

SEÑOR BARÁIBAR.- El lunes y martes pasados –o sea, hace dos días–, junto con el señor senador Álvaro Delgado y la señora representante nacional Bettiana Díaz –en sus respectivas calidades de expresidente de la Comisión de Hacienda y presidenta de la Comisión de Hacienda del Senado de la Cámara de Representantes– tuvimos oportunidad de asistir al X Seminario de la Red del Foro Parlamentario de Gestión para Resultados en el Desarrollo: El Rol del Parlamento en el Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria. Como dije, este seminario tuvo lugar los días lunes y martes de esta semana en la ciudad de Buenos Aires, en el propio recinto del Senado argentino y su presidenta, la señora Senadora Gabriela Michetti, fue la anfitriona y participó del evento, que contó con el máximo apoyo, infraestructura y demás.

Debo decir que el señor senador Larrañaga también tuvo oportunidad de participar de un encuentro de este tipo, celebrado en México.

La razón de este informe se debe a que desde 2006 he asumido la presidencia de este foro, o sea, hace doce años, y hubo varios intentos por mi voluntad de sustituirme pero finalmente no se concretaron. Los diez seminarios que se realizaron tuvieron como sede Buenos Aires, Lima, Santiago de Chile, Bogotá –al que asistió el señor senador Marcos Otheguy–, México y El Salvador, entre otras.

En esta actividad se trata de estudiar la gestión de presupuestos para resultados en el desarrollo que, a diferencia, de lo que era el viejo proyecto incremental o los proyectos por programa, intenta ser una modalidad que se está incorporando en la discusión de los presupuestos uruguayos.

Podría extenderme mucho más sobre este tema porque, como dije, he venido participando desde hace varios años y he finalizado mi trabajo. En esta oportunidad fueron elegidas nuevas autoridades: un presidente y dos vicepresidentes. Se trata de una estructura muy simple, pues se corresponde con los presidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de toda América Latina. Además, cuenta con la participación de técnicos especializados; en esta ocasión asistieron representantes de la OCDE de Canadá y de Francia, quienes realizaron una exposición sumamente interesante sobre la modalidad de llevar adelante los asesoramientos. Este es un tema muy importante y pudimos constatar que en América Latina estamos prácticamente muy al inicio en el proceso.

El señor senador Delgado fue elegido vicepresidente, se eligió a otro vicepresidente de México y la Presidencia quedó a cargo de Perú. Hicimos un trabajo mancomunado que nos dio una gran experiencia. Estuve trabajando durante doce años y quiero dejar constancia de que en todo este período nunca cobré un solo peso del Banco Interamericano de Desarrollo, que es el organismo que financia este seminario y paga los pasajes, la estadía y los gastos.

SEÑOR OTHEGUY.- Y tampoco del Parlamento uruguayo.

SEÑOR BARÁIBAR.- Desde luego que tampoco del Parlamento uruguayo.

(Dialogados).

–Finalicé mi trabajo pero me pidieron que me quedara como asesor porque tengo contactos por mi trabajo parlamentario, lo que efectivamente voy a hacer. De todos modos, agradezco a los integrantes de la Comisión de Asuntos Internacionales porque participaron durante doce años cerca de treinta parlamentarios del Uruguay, senadores y diputados.

SEÑOR OTHEGUY.- Quiero dejar constancia de que en oportunidad de participar en el encuentro en Bogotá el señor senador Baráibar fue reconocido por la delegaciones de todos los países que estaban

allí representados como un excelente presidente.

SEÑOR BARÁIBAR.- Con mucho gusto brindaré la información sobre todo esto. En este caso lo haré junto con el señor senador Delgado, quien fue electo vicepresidente.

Reitero la constancia de que nunca cobré un peso por estos viajes.

SEÑORA PRESIDENTA.- No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Son las 17:11).